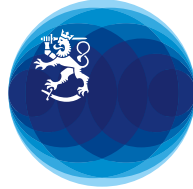


13.12.2019



# Suomi humanitaarisen avun antajana

Ulkoministeriö  
Utrikesministeriet





Ulkoministeriön julkaisuja 2019:1

## Suomi humanitaarisen avun antajana

Ulkoministeriö, Helsinki 2019

Ulkoministeriö

ISBN Nid.: 978-952-281-335-0

ISBN PDF: 978-952-281-334-3

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Etukannen kuva: Suomi kanavoi suuren osan humanitaarisesta avusta  
YK-järjestöjen kautta. Riikka Mikkola, UM

Helsinki 2019



## Kuvailulehti

Julkaisija	Ulkoministeriö		13.12.2019
Julkaisun nimi	Suomi humanitaarisen avun antajana		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ulkoministeriön julkaisuja 2019:1		
ISBN painettu	978-952-281-335-0	ISSN painettu	2489-7248
ISBN PDF	978-952-281-334-3	ISSN PDF	2489-7574
URN-osoite	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-281-334-3">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-281-334-3</a>		
Sivumäärä	36	Kieli	suomi
Asiasanat	humanitaarinen apu, kansainvälinen apu, katastrofiapu, avustustoiminta, linjaus, humanitaarinen linjaus, humanitaarinen oikeus, kansainvälinen oikeus, neksus		
<b>Tiivistelmä</b> <p>Suomi on pitkään kuulunut humanitaarista apua tarjoaviin valtioihin. Tämä linjaus kertoo, miten Suomi toimii osana kansainvälistä humanitaarisen avun yhteisöä. Rahoituksen ohella Suomi haluaa olla aktiivisesti mukana kehittämässä humanitaarista avustustoimintaa entistä tehokkaampaan, tuloksellisempaan ja kaikkien tarpeet huomioivaan suuntaan. Suomi kiinnittää erityistä huomiota vammaisten henkilöiden aseman parantamiseen hätätilanteissa, naisten ja tyttöjen seksuaali- ja lisääntymisterveyteen ja oikeuksiin sekä tarpeeseen toimia kriisien yhteydessä seksuaalista väkivaltaa vastaan. Suomen humanitaarinen apu on aina tarvepohjaista ja puolueetonta. Suomi on sitoutunut jatkuvaan vuoropuheluun ja yhteistyöhön yhteiskumppaniensa kanssa siitä, missä ja miten Suomi voi parhaiten tukea hädässä olevia. Samalla Suomi puolustaa ja edistää niitä sääntöjä, jotka ovat olemassa hädänalaisten ihmisten ja niitä auttavien avustusjärjestöjen suojelemiseksi.</p>			
Kustantaja	Ulkoministeriö		
Painopaikka ja vuosi	PunaMusta Oy, 2019		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>		

## Presentationsblad

Utgivare	Utrikesministeriet		13.12.2019
Publikationens titel	Finland som givare av humanitärt bistånd		
Publikationsseriens namn och nummer	Utrikesministeriets publikationer 2019:1		
ISBN tryckt	978-952-281-335-0	ISSN tryckt	2489-7248
ISBN PDF	978-952-281-334-3	ISSN PDF	2489-7574
URN-adress	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-281-334-3">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-281-334-3</a>		
Sidantal	36	Språk	finska
Nyckelord	humanitärt bistånd, internationellt bistånd, katastrofhjälp, hjälpverksamhet, riktlinjer, riktlinjer för humanitärt bistånd, humanitär rätt, internationell rätt, nexus		
<b>Referat</b>  Finland har redan länge hört till de stater som erbjuder humanitärt bistånd. Dessa riktlinjer redogör för hur Finland agerar som en del av det internationella samfundet för humanitärt bistånd. Utöver sin finansiering av det humanitära biståndet vill Finland också delta aktivt i att utveckla den humanitära verksamheten så att den blir effektivare, mer resultatorienterad och beaktar allas behov. Finland fäster särskild uppmärksamhet vid att förbättra ställningen för personer med funktionsnedsättning i nödsituationer, vid kvinnors och flickors sexuella och reproduktiva hälsa och rättigheter samt vid behovet att motarbeta sexuellt våld i samband med kriser. Finlands humanitära bistånd är alltid behovsbaserat och opartiskt. Finland är engagerat i en fortgående dialog och samarbete med sina partner om var och hur Finland bäst kan hjälpa nödställda människor. Samtidigt försvarar och främjar Finland de regler som finns för att skydda nödställda människor och de biståndsorganisationer som hjälper dem.			
Förläggare	Utrikesministeriet		
Tryckort och år	PunaMusta Ab, 2019		
Distribution/ Beställningar	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>		

## Description sheet


Published by	Ministry for Foreign Affairs of Finland		13 December 2019
Title of publication	Finland as a donor of humanitarian assistance		
Series and publication number	Publications of the Ministry for Foreign Affairs 2019:1		
ISBN (printed)	978-952-281-335-0	ISSN (printed)	2489-7248
ISBN PDF	978-952-281-334-3	ISSN (PDF)	2489-7574
Website address (URN)	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-281-334-3">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-281-334-3</a>		
Pages	36	Language	Finnish
Keywords	humanitarian assistance, international assistance, disaster relief, assistance, policy, humanitarian policy, humanitarian law, international law, humanitarian-development nexus		
<b>Abstract</b>  Finland has long been a donor of humanitarian assistance. This policy underpins Finland's actions as part of the international community providing humanitarian assistance. Finland is not only a provider of funding but also wants to be actively involved in developing a more efficient and effective response to humanitarian emergencies. It also takes account of the needs of everyone. Finland pays particular attention to improving the status of people with disabilities in emergencies, to the sexual and reproductive health and rights of women and girls, and to the need to prevent sexual violence in crisis situations. Finland's humanitarian assistance is always needs-based and impartial. Finland is committed to continuous dialogue and cooperation with its partners concerning where and how Finland can best support people in distress. At the same time, Finland defends and promotes the existing rules that have been laid down in order to protect people in distress and to protect organisations established to help them.			
Publisher	Ministry for Foreign Affairs of Finland		
Printed by (place and time)	PunaMusta Ltd, 2019		
Distributed by/ publication sales	Online version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Publication sales: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>		





# Sisältö

<b>Esipuhe</b> .....	9
<b>Suomen humanitaarinen apu</b> .....	11
<b>Avun tarve kasvaa, toimintaympäristö muuttuu</b> .....	15
Ilmastonmuutos ja muut elinympäristön haasteet.....	16
Pakkomuutto lisääntyy.....	16
Kriisit ja konfliktit katkaisevat ruoan tuotantoketjut.....	18
Kriisit ja konfliktit vaikeuttavat tasa-arvon toteutumista.....	18
Innovaatiot ja teknologian kehitys tehostavat toimintaa.....	18
Nexus – humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhantien kytkös.....	19
Riskien ennaltaehkäiseminen ja globaali katastrofiriskien vähentämisjärjestelmä.....	21
Humanitaarisen järjestelmän apu ei riitä kaikille.....	22
<b>Suomen humanitaarisen avun linjaukset</b> .....	24
Tarveperustaista, syrjimätöntä ja tehokasta humanitaarista apua.....	25
Suomi vahvistaa suojelua sekä humanitaaristen periaatteiden kunnioitusta.....	25
Suomi tukee avunsaajien osallistumista sekä vammaisten, naisten ja lasten oikeuksia.....	27
Suomi tehostaa humanitaarisen järjestelmän toimintaa.....	28
<b>Suomen humanitaarisen avun toteutus ja rahoitus</b> .....	29
<b>Avun perillemenon ja toiminnan tuloksellisuuden seuranta</b> .....	32

A portrait of Ville Skinnari, a middle-aged man with short brown hair and a friendly smile. He is wearing a dark blue suit jacket over a white shirt and a red patterned tie. His arms are crossed over his chest. The background is a soft, out-of-focus indoor setting with light-colored walls and a hint of a doorway.

”Suomen humanitaarinen  
apu on aina tarvepohjaista  
ja puolueetonta.”

Ville Skinnari  
Kehitysyhteistyö- ja ulkomaankauppaministeri

Kuva: Laura Kotila, valtioneuvoston kanslia

## ESIPUHE

Humanitaarinen apu ei ratkaise kriisejä, mutta se pelastaa ihmishenkiä, luo edellytykset elämän jatkumiseen ja tilanteen palautumiseen normaalksi. Hätäavun antaminen on samalla voimakas viesti välittämisestä ja ihmisarvon kunnioittamisesta vaikeimmissakin oloissa.

Suomi on pitkään kuulunut humanitaarista apua tarjoaviin valtioihin. Tämä linjaus kertoo, miten Suomi toimii osana kansainvälistä humanitaarisen avun yhteisöä. Rahoituksen ohella Suomi haluaa olla aktiivisesti mukana kehittämässä humanitaarista avustustoimintaa entistä tehokkaampaan, tuloksellisempaan ja kaikkien tarpeet huomioivaan suuntaan. Haluan tässä kiinnittää erityistä huomiota vammaisten henkilöiden aseman parantamiseen hätätilanteissa, naisten ja tyttöjen seksuaali- ja lisääntymisterveyteen ja oikeuksiin sekä tarpeeseen toimia kriisien yhteydessä seksuaalista väkivaltaa vastaan. Myös koulutuksen turvaaminen pitkittyneissä kriisitilanteissa vaatii lisäponnisteluja Suomeltakin.

Elämme maailmassa, jossa humanitaarisen avun tarve kasvaa koko ajan. Tarvetta lisäävät pitkittyneet konfliktit ja ilmastonmuutoksen johdosta yleistyvät luonnonkatastrofit. Niistä aiheutuu eniten kärsimystä köyhimmille maille ja haavoittuvimmassa asemassa oleville ihmisille, kuten lapsille, naisille ja vammaisille. Samalla avunanto on vaarallisempaa kuin koskaan aikaisemmin. Suomen ulkoministeriön mukaan vuoden 2019 aikana noin neljäsataa humanitaarisen työn tekijää joutui vakavan hyökkäyksen uhriksi ja heistä yli sata menetti henkensä yrittäessään auttaa konfliktin tai luonnonkatastrofin uhreja. Näissä luvuissa kyse ei ole ainoastaan siitä tragediasta, että avustustyöntekijöitä kuolee. Kyse on samalla siitä, että miljoonia ihmisiä kärsii, koska he eivät saa tarpeeksi nopeasti apua kriisitilanteessa.

Suomen humanitaarinen apu on aina tarvepohjaista ja puolueetonta. Olemme sitoutuneet jatkuvaan vuoropuheluun ja yhteistyöhön yhteiskumppaniemme kanssa siitä, missä ja miten voimme parhaiten tukea hädässä olevia. Samalla puolustamme ja edistämme sääntöjä, jotka ovat olemassa hädänalaisten ihmisten ja niitä auttavien avustusjärjestöjen suojelemiseksi.

Ville Skinnari

Kehitysyhteistyö- ja ulkomaankauppaministeri

Punaisen Ristin  
ja Puolikuun proteesi-  
pajalla sovitetaan  
proteeseja ja harjoitel-  
laan kävelemistä.



Kuva: Jussi Pastas, Suomen Punainen Risti



## Suomen humanitaarinen apu

Humanitaarinen apu on itsenäinen osa Suomen kehityspolitiikkaa. Avun eettisenä perustana on niin sanottu humanitaarinen imperatiivi<sup>1</sup>, jonka mukaan humanitaarista apua on annettava siellä, missä sitä tarvitaan. Avun on perustuttava tarpeisiin eikä sitä voida antaa esimerkiksi poliittisin tai sotilaallisin perustein. Suomen humanitaarinen toiminta pohjautuu kansainväliseen humanitaariseen oikeuteen, ihmisoikeussopimuksiin ja pakolaisoikeuteen sekä Yhdistyneiden kansakuntien (YK) vahvistamiin humanitaarisiin periaatteisiin, joita ovat inhimillisyys, tasapuolisuus, puolueettomuus ja riippumattomuus. Suomi on lisäksi sitoutunut noudattamaan avunantajien yhdessä sopimia hyvän humanitaarisen avun periaatteita (*Good Humanitarian Donorship*<sup>2</sup>), jotka myös Euroopan komissio, taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) kehitysapukomitea ja Punaisen Ristin kansainvälinen komitea (ICRC) ovat hyväksyneet.

Humanitaarista apua annetaan humanitaaristen hätätilanteiden hoitamiseen.<sup>3</sup> Näitä ovat aseellisen selkkauksen, luonnonkatastrofin, muun katastrofin tai ilmastonmuutoksen aiheuttamat kriisit, jotka YK-järjestelmä, Kansainvälisen Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun liike tai apua vastaanottavan maan oma hallitus määrittelevät humanitaariseksi hätätilanteeksi.

Humanitaarisen avun tarkoitus on auttaa ihmisiä selviytymään hätätilanteessa. Samalla humanitaarinen apu tukee mahdollisuuksien mukaan yhteisöjen varhaista toipumista kriiseistä muun muassa suojelemalla ympäristöä ja elinkeinoja sekä edistämällä niiden elpymistä. YK:n jäsenmaiden hyväksymät tavoitteet taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristön kannalta kestävästä kehityksestä (Agenda 2030) voidaan saavuttaa vain, jos kriisialueilla eläviä, kaikkein vaikeimmassa asemassa olevia ihmisiä autetaan sekä humanitaarisen avun

1 Apua annetaan sitä tarvitseville riippumatta esimerkiksi rodusta, uskonnosta tai kansallisuudesta. Apu arvioidaan pelkästään tarpeen perusteella, eikä sillä edistetä poliittista tai uskonnollista näkökulmaa.

2 *Good Humanitarian Donorship* -aloite: <https://www.ghdinitiative.org/ghd/gns/home-page.html>

3 Esimerkiksi Suomen tukema Maailman Ruokaohjelma WFP parantaa vuosittain yli 90 miljoonan ihmisen ruokaturvaa ja Punaisen Ristin kansainvälinen liike tuo puhtaan veden, hygieniatuotteita ja parannettuja käymälöitä yli 30 miljoonalle ihmiselle. Suomalaiset järjestöt mahdollistavat koulunkäynnin usealle kymmenelletuhannelle lapselle, joiden koulutie muuten katkeaisi konfliktin tai luonnonkatastrofin takia.

että kehitysyhteistyön keinoin. Toimijoiden välistä yhteistyötä on tärkeää tiivistää niin kutsutun neksus<sup>4</sup>-lähestymistavan (engl. *nexus*) puitteissa. Nexsus-lähestymistavassa otetaan huomioon se, ettei tilanteiden kehityskulku aina ole lineaarinen jatkumo, vaan humanitaariset tarpeet, kehitysyhteistyön edellytykset ja rauhanvälityksen välttämättömyys voivat olla olemassa samassa tilanteessa, samanaikaisesti.

Suomen humanitaarisen avun tavoitteena on pelastaa ihmishenkiä kriisien aikana ja välittömästi niiden jälkeen. Lisäksi tavoitteena on samalla lievittää kärsimystä ja inhimillistä hätää ihmisarvoa kunnioittaen. Suomen humanitaarisen avun perustana on:

- varmistaa humanitaarisen avun tarveperustaisuus ja toiminnan kustannustehokkuus;
- vahvistaa humanitaarista suojelua sekä humanitaaristen periaatteiden ja humanitaarisen oikeuden kunnioitusta;
- tehostaa humanitaarisen järjestelmän toimintaa ja tuloksellisuutta.

Kaikessa humanitaarisessa toiminnassa keskeisiä tavoitteita ovat tarveperustaisuus ja syrjimättömyys – kuten tasa-arvo ja vammaisten henkilöiden huomioiminen, riskien vähentäminen ja vahinkojen rajoittaminen (ns. *do no harm* -periaate) sekä neksusajattelu.

Suomi on sitoutunut vahvasti humanitaarisiin periaatteisiin ja siviilien suojeluun. Myös suomalaiset pitävät tärkeänä maamme antamaa humanitaarista apua<sup>5</sup>. Tämän linjauksen<sup>6</sup> tarkoituksena on vahvistaa entisestään Suomen humanitaarisen avun toimeenpanoa kriisialueilla ja ohjata Suomen tukemaa toimintaa niin, että maamme on jatkossakin periaatteellinen, innovatiivinen, eteenpäin katsova, joustava, luotettava ja tehokas toimija kansainvälisessä humanitaarisessa järjestelmässä.

4 Nexsus viittaa englanninkieliseen käsitteeseen *triple-nexus*, jolla tarkoitetaan humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja mahdollisesti myös rauhanvälityksen välistä kytköstä. Humanitaarisen toimintatilan ja periaatteellisen humanitaarisen avun varmistamiseksi tiivis yhteistyö humanitaarisen ja rauhantöiden välillä ei kuitenkaan aina ole mahdollista tai toivottavaa.

5 Yhteensä 91 % suomalaisista pitää humanitaarista apua erittäin tärkeänä (57 %) tai melko tärkeänä (34 %). Luvut ovat korkeammat kuin kehitysyhteistyöllä kokonaisuudessaan, missä vastaavat luvut olivat 88 %, 47 % ja 41 %. Lisäksi luvut ovat nousseet vuodesta 2017, jolloin 49 % suomalaisista piti humanitaarista apua erittäin tärkeänä. Lähde: Suomalaisien mielipiteet kehitysyhteistyöstä 2018.

6 Suomen aikaisempi humanitaarinen linjaus on vuodelta 2012.

”YK:n jäsenmaat sopivat vuonna 2015 kestävän kehityksen Agenda 2030 -toimintaohjelmasta, jonka tavoitteet koskevat maailman kaikkia maita. Niiden pyrkimyksenä on poistaa äärimmäinen köyhyys maailmasta ja turvata hyvinvointi ympäristölle kestävällä tavalla. Tavoitteiden saavuttamiseen tarvitaan valtioiden, paikallishallinnon, yksityissektorin, kansalaisyhteiskunnan ja kansalaisten laajaa osallistumista.”

Jordaniassa pakolaiset voidaan tunnistaa biometrian avulla, mikä lisää avunannon läpinäkyvyyttä ja vähentää riskejä.



Kuva: Mohammad Batah, WFP



## Avun tarve kasvaa, toimintaympäristö muuttuu

Maailman humanitaarinen tilanne on muuttunut merkittävästi 2000-luvulla<sup>7</sup>. Apua tarvitsevien ihmisten määrä on kasvanut huomattavasti, käynnissä olevien kriisien määrä on yhä suurempi ja yksittäiset kriisit kestävät yhä pidempään. Lisäksi yhä useampi avun tarvisija on joutunut pakenemaan kodistaan kotimaansa sisällä tai pakolaiseksi ulkomaille. Myös ilmastonmuutos on jo nyt lisännyt luonnonkatastrofien määrää ja tuhoisuutta.

Suurin osa maailman humanitaarisista kriiseistä on ihmisen aiheuttamia; pitkittyneet aseelliset konfliktit eri puolilla maailmaa ovat ajaneet kymmeniä miljoonia ihmisiä hätäavun varaan. Useimpiin konflikteihin ei ole näköpiirissä nopeaa ratkaisua, vaan humanitaaristen tarpeiden ennustetaan kasvavan myös jatkossa.

Kansainvälinen avunantajayhteisö on lisännyt humanitaarista rahoitusta. Hätäavun tarve kasvaa kuitenkin niin nopeasti, että rahoitus riittää kattamaan vain koko ajan pienevän osan rahoituksen kokonaistarpeesta. Vaarana on, että lähitulevaisuudessa hätäapua voidaan tarjota vain joka toiselle sitä tarvitsevalle ihmiselle. Valtaosa humanitaarisesta rahoituksesta joudutaan käyttämään pitkittyneisiin, useita vuosia kestäneisiin kriiseihin. Kriisin pitkittyessä avuntarve ei automaattisesti vähene, vaan saattaa jopa kasvaa, mikäli ihmisille ei pystytä tarjoamaan riittäviä peruspalveluita ja toimeentulomahdollisuuksia.

Humanitaaristen järjestöjen ja avustustyöntekijöiden toimintamahdollisuudet ovat kaventuneet merkittävästi. Hätäavun perille toimittaminen on yhä vaikeampaa ja kansainvälisen humanitaarisen oikeuden loukkauksista on tullut arkipäivää. Monissa maissa hallitus, paikallisviranomaiset tai alueita hallinnassaan pitävät ei-valtiolliset aseelliset ryhmittymät

<sup>7</sup> Humanitaaristen kriisien lukumäärä ja kesto ovat YK:n humanitaaristen asioiden koordinoitumistalon OCHA:n mukaan lisääntyneet huomattavasti viimeisen vuosikymmenen aikana. Kriisien määrä on lähes kaksinkertaistunut vuodesta 2005 vuoteen 2017. Vuonna 2018 yli 80 % humanitaarisesta avusta meni yli viisi vuotta kestäneisiin kriiseihin, kun vastaava osuus oli ennen vuotta 2015 vain 30 %. Myös apua tarvitsevien ihmisten määrä on kasvanut samassa suhteessa ja vuosittain 350 miljoonaa ihmistä kärsii kriisien seurauksena.

eivät salli avun toimittamista perille tai hidastavat ja hankaloittavat sitä tahallisesti. Humanitaariset avustustyöntekijät joutuvat aiempaa useammin tarkoituksellisten hyökkäysten kohteiksi. Käytössä olevat kansainvälisesti tunnistettavat suojamerkit, kuten punainen risti, eivät enää automaattisesti takaa turvallisuutta. Joissakin tilanteissa avustustyöntekijöiden, terveydenhuoltohenkilöstön ja sairaanhoitoon tarkoitettujen tilojen suojamerkit toimivat maalitauluina. Näissä tilanteissa epäpoliittisesta avusta tehdään poliittinen työkalu. Turvalisustekijöihin, siviileihin ja avustustyöntekijöihin kohdistetusta väkivallasta onkin tullut viime vuosina merkittävä rajoite humanitaariselle avulle. Konfliktien luonteen muuttuessa ja osapuolten määrän kasvaessa tämä kehitys todennäköisesti jatkuu.

## Ilmastonmuutos ja muut elinympäristön haasteet

Ihmisen toiminnasta aiheutuva ympäristön tilan heikentyminen, luonnon monimuotoisuuden hupeneminen ja ilmastonmuutos muuttavat elinolosuhteita ennennäkemätöntä vauhtia. Ilmastonmuutos lisää ja voimistaa kuivuuksia, tulvia, myrskyjä ja aavikoitumista. Se myös heikentää ekosysteemejä ja luonnon monimuotoisuutta, huonontaa maaperää, vähentää vesivarojen saatavuutta sekä nostaa merenpintaa. Ilmastonmuutos kasvattaa nälänhädän riskiä ja moninkertaistaa konfliktiriskejä vaikuttamalla läpileikkaavasti ympäristön tilaan, ihmisten elinolosuhteisiin, elinkeinoihin, talouteen sekä yhteiskuntien sosiaalisten rakenteiden kestävyYTEEN ja vakauteen. Kansainvälisen luontopaneelin arvion mukaan elinympäristöjen heikentyminen yhdessä ilmastonmuutoksen kanssa lisää yhteiskunnallista epävakautta ja konflikteja sekä johtaa vuoteen 2050 mennessä 50–700 miljoonan ihmisen massapakolaisuuteen<sup>8</sup>.

## Pakkomuutto lisääntyy

Vuosituhanneen alkupuolella kotinsa jättäneiden määrä kasvoi huomattavasti. Saman kehityssuunnan uskotaan jatkuvan myös tulevaisuudessa<sup>9</sup> ja on jopa mahdollista, että kasvun vauhti vielä kiihtyy nykyisestä. Pakolaisten osuus pakkomuutosta on lähes 40 % ja heistä suurin osa on lapsia. Monien koulunkäynti loppuu pakolaisuuteen. Jopa 85 % maailman pakolaisista asuu kehittyvissä maissa. Maailman köyhimmät valtiot ovat tarjonneet turvapaikan noin kolmasosalle heistä. Monet näistä maista kärsivät pakolaiskriisin lisäksi luonnonkatastrofeista tai epidemioista. Vain noin 30 % maailman pakolaisista asuu leireillä. Suurin osa pakolaisista etsii turvaa ja toimeentuloa kaupungeista.<sup>10</sup> Kaupunkeihin

<sup>8</sup> IPBES 2018: <https://www.ipbes.net/assessment-reports/ldr>

<sup>9</sup> 2019 alussa yli 70 miljoonaa ihmistä oli joutunut jättämään kotinsa, verrattuna vajaaseen 45 miljoonaan kymmenen vuotta aiemmin. (OCHA, 2018)

<sup>10</sup> UNHCR, 2018

”Konflikteissa ja levottomuuksissa siviiliväestön suojelu on oleellinen osa apua. Lapset tarvitsevat katastrofien yhteydessä erityissuojelua, sillä he ovat vaarassa joutua erilleen perheestään, saattavat päätyä väkivallan ja hyväksikäytön kohteiksi tai tulla värvätyiksi lapsisotilaiksi. Erityistä tukea tarvitsevat naiset ja tytöt, joihin kohdistuvaa seksuaalista väkivaltaa käytetään sodankäynnin keinona. Suomi tukee aktiivisesti vammaisten oikeuksien toteutumista ja aseman parantamista myös kriisitilanteissa.”

keskittyvä kasvava pakolaismäärä haastaa perinteiset humanitaarisen avunannon muodot ja toimintatavat tarveanalyysistä alkaen.<sup>11</sup>

## Kriisit ja konfliktit katkaisevat ruoan tuotantoketjut

Vuosien positiivisen kehityksen jälkeen aliravittujen ihmisten määrä on jälleen lähtenyt nousuun konfliktien ja ilmastonmuutoksen seurauksena. Väkivalta ei pelkästään aja ihmisiä kodeistaan ja viljelyalueiltaan, vaan myös katkaisee tuotantoketjut ja nostaa saatavilla olevien tuotteiden hintoja. Lisäksi ilmastonmuutos kasvattaa tulvien ja kuivuuden todennäköisyyttä.

## Kriisit ja konfliktit vaikeuttavat tasa-arvon toteutumista

Väkivalta, pakkomuutto ja lainvalvonnan murtuminen konfliktin tai luonnonkatastrofin seurauksena kasvattavat sukupuolten välistä epätasa-arvoa, lisäävät seksuaalista ja sukupuoleen perustuvaa väkivaltaa sekä heikentävät entisestään seksuaali- ja lisääntymisterveiden ja -oikeuksien toteutumista. Seksuaalista ja sukupuoleen perustuvaa väkivaltaa käytetään myös sodankäynnin välineenä. Tyttöjen kouluun pääsy estyy poikia todennäköisemmin tai tytöt joutuvat konfliktien tai luonnonkatastrofien vuoksi lopettamaan koulunkäynnin kokonaan. Suunnittelemattomien raskauksien, seksitautien ja vaarallisten aborttien määrä kasvaa, kun seksuaalikasvatusta ja perhesuunnittelupalveluita ei ole saatavilla. Estettävissä olevista äitiyskuolemista 60 % tapahtuu kriisialueilla, joissa seksuaaliterveydenhuolto on naisten ja tyttöjen ulottumattomissa. (OCHA, 2018).

## Innovaatiot ja teknologian kehitys tehostavat toimintaa

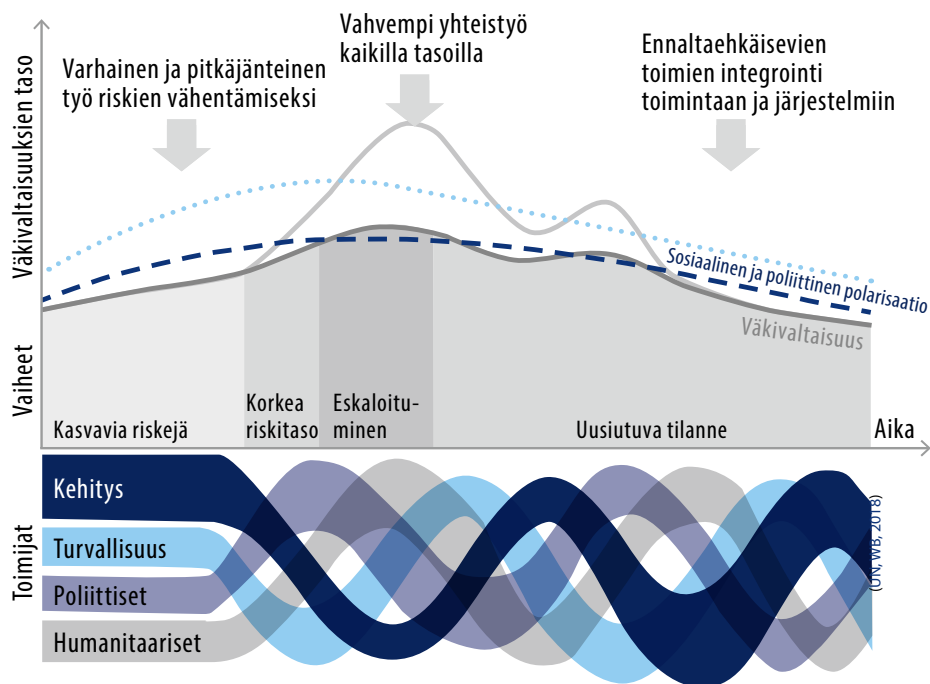
Teknologian kehitys, teknologisten ratkaisujen saatavuuden lisääntyminen ja sosiaalisten innovaatioiden tehokas hyödyntäminen ovat parantaneet humanitaarisen avun toimittamista. Niiden ansiosta apu voidaan viedä perille entistä nopeammin, tarkemmin ja kustannustehokkaammin. Useat humanitaariset toimijat kehittävät sekä itsenäisesti että yhteistyössä yksityisen sektorin kanssa uusia tapoja muun muassa biometristen tunnisteidien hyödyntämiseen ihmisten rekisteröinnissä ja tunnistamisessa. Muita teknologian hyödyntämisen keinoja humanitaarisessa avussa ovat esimerkiksi lohkoketjun (*blockchain*) käyttäminen digitaalisen henkilökuvan luomisessa ja avunjaon seurannassa sekä telekommunikoinnin hyödyntäminen avun perille toimittamisessa, tiedottamisessa ja seurannassa. Humanitaarinen innovaatiotoiminta on vielä alkutekijöissään, mutta esimerkiksi ennakoiva rahoitus (*forecast based financing*), mobiilimaksaminen ja ilman jatkuvaa verkkoyhteyttä toimiva elektroninen käteinen (kuten pankki- ja prepaid-kortit), ovat mahdollistaneet

<sup>11</sup> ALNAP, 2018

käteisavun<sup>12</sup> käytön turvallisesti ja tehokkaasti kriisialueilla ja konfliktitilanteissa. Samalla ne ovat lisänneet tai ylläpitäneet avunsaajien taloudellista osallisuutta.<sup>13</sup> Lähitulevaisuudessa innovaatioiden ja teknologioiden kattava hyödyntäminen on keskeinen ja kasvava humanitaarisen avun kehittämisen osa-alue.

## Nexus – humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhantyn kytkös

Noin 80 % maailman humanitaarisista tarpeista johtuu aseellisista konflikteista. Inhimillisen hädän ja kärsimyksen vähentäminen ei onnistu yksin humanitaarisen avun keinoin, vaan pitkittyneisiin konflikteihin on löydettävä poliittinen ratkaisu. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, mukaan lukien Suomen vahva rooli rauhanvälityksessä, tukee tärkeällä tavalla Suomen humanitaarisen politiikan tavoitteita.



**Kuvio 1.** Humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhantyn nexus.

12 Käteisapu on markkinapohjainen avustusmuoto, jossa apu annetaan hyödykkeiden sijaan rahana. Käteisavun siirrossa voidaan hyödyntää pankkitilejä (tilisiirto), mobiilimaksamista, pankkikortteja, prepaid-kortteja ja muita vastaavia pankkipalveluita. Rahaa annetaan tarvittaessa myös käteisenä, jollei muita mahdollisuuksia ole ja/tai se ei aiheuta riskejä (esimerkiksi turvallisuusriskiä) avunantajille tai sen saajille.

13 esim. ALNAP, 2018; WFP, 2018; UNHCR, 2018)

Kriisien pitkittyminen ja niiden luonteen muutos vaativat myös toimintamallien uudistamista. Jako eri toimintaympäristöjen välillä on monimuotoistuvien kriisien myötä hämärtynyt. Tämä vaatii toiminnan neksusta, jossa humanitaarinen apu, kehitysyhteistyö ja rauhantyö toteutetaan saumattomasti ja usein samanaikaisesti (*humanitarian-development-peace nexus/triple nexus*).

Erityisesti aseellisten konfliktien jälkeisille siirtymävaiheille ovat ominaisia epälineaariset kehityskulut, jolloin maat horjuvat pitkään ja edestakaisin hätätilanteen ja kehityksen, sodan ja rauhan välillä. Tutkimusten mukaan yli neljäsosassa maista konflikti uusiutuu viiden vuoden sisällä. Tämän vuoksi rahoittajilta ja avun toimittajilta vaaditaan siirtymävaiheessa joustavuutta suunnittelun, rahoituksen ja toimintatapojen osalta, sekä eri toimijoiden yhteistyötä ja koordinaatiota.

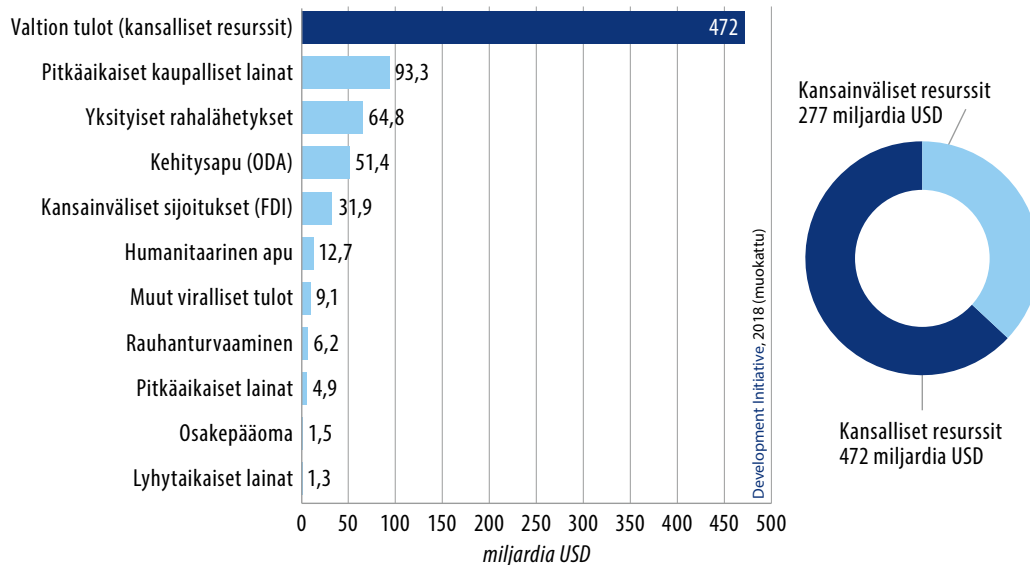
Neksusajattelun mukaan myös humanitaarista apua tulee antaa siten, että se tukee toipumista ja pitkän aikavälin kehitystä. Tämä tarkoittaa esimerkiksi paikallisesti tuotettujen tarvikkeiden ja palvelujen tai olemassa olevien järjestelmien hyödyntämistä avun jakamisessa.

Pitkän aikavälin kehitystä ja konfliktien jälkeistä jälleenrakennusta edesautetaan myös Suomen tukemalla humanitaarisella miinatoiminnalla, joka edesauttaa muun muassa pakolaisten paluumuuttoa kotialueilleen sekä infrastruktuurin ja viljelyskelpoisen maan käyttöönottoa. Miinatoiminta on humanitaarista toimintaa, jolla pyritään sekä ihmishenkien pelastamiseen, että turvalliseen jälleenrakentamiseen kaikkein hauraimmissa ympäristöissä. Humanitaarisessa miinatoiminnassaan Suomi pyrkii mahdollisimman kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan, joka kattaa kansallisen kapasiteetin kehittämisen, miinojen uhrien avustamisen, riskien ennaltaehkäisyn ja miinanraivauksen.

Humanitaarisen avun ensisijainen tarkoitus on kuitenkin auttaa ihmisiä selviytymään hätätilanteessa. Avun suunnittelussa on silti, mahdollisuuksien mukaan, pyrittävä kestävään vaikutukseen, joka estää avun tarpeen toistumisen. Tähän lukeutuu pyrkimys tukea ihmisten toimeentulomahdollisuuksien sekä ihmisarvoisten työpaikkojen syntymistä Kansainvälisen työjärjestö ILO:n (*International Labour Organisation*) suositusten mukaisesti<sup>14</sup>. Tämä ei kuitenkaan saa johtaa toimenkuvien hämärtymiseen. Vastuu katastrofiriskien vähentämisessä ja kestävä, pitkän aikavälin kehityksen tukemisessa on ensisijaisesti kehitysyhteistyötoimijoilla. Lisäksi esimerkiksi sotilastoimintaa ja humanitaarista apua koskevaa yhteistyötä varten YK on luonut selkeän säännöstön<sup>15</sup>, jota Suomi noudattaa.

14 Lisätietoja: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:3330503](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3330503)

15 OCHA, 2008



**Kuvio 2.** Kahdenkymmenen eniten humanitaarista apua 2016 saaneen maan resurssit.

Nexus-ajattelun mukaisen toiminnan tukemisessa Suomi noudattaa OECD:n kehitysapukomitean DAC:in ohjeistusta ja kannustaa kehitysyhteistyötoimijoita tunnistamaan ensisijaisesti ne osa-alueet, joita tukemalla ja kehittämällä voidaan vähentää humanitaarisia tarpeita tai ennaltaehkäistä niiden syntymistä. Kehitysyhteistyössä on myös otettava huomioon muuttuvat tarpeet ja ohjelmat. Toiminnot on suunniteltava siten, että ne voidaan kriisitilanteissa mukauttaa tilanteen vaatimalla tavalla.

## Riskien ennaltaehkäiseminen ja globaali katastrofiriskien vähentämisjärjestelmä

Konfliktien ja luonnonkatastrofien aiheuttamat vahingot hidastavat kehitystä merkittäväällä tavalla. Ennalta varautumisen avulla tuhojen laajuutta ja uhrien määrää voidaan kuitenkin huomattavasti vähentää. Varautuminen on myös moninkertaisesti edullisempaa kuin tuhoille altistuminen. Ennaltaehkäisy, riskien vähentäminen ja resilienssin<sup>16</sup> vahvistaminen ovat kantavia osia kehitysyhteistyössä ja yksityisen sektorin toiminnassa. Ne on pystyttävä huomioimaan myös humanitaarisessa työssä. Konfliktien ehkäisy, rauhanvälitys

<sup>16</sup> Resilienssi on ihmisten ja yhteisöjen kyky toimia muuttuvissa olosuhteissa, kohdata häiriöitä ja kriisejä ja palautua niistä. Esimerkiksi yhteiskunnan kyky toipua sodasta tai luonnon kyky palauttaa ekosysteemien tasapaino. Turvallisuuden hallinta onnistuu, jos toimintatavat joustavat tilanteiden ja olosuhteiden mukaisesti. Resilienssiin liitettyjä määreitä ovat joustavuus, kimmoisuus ja palautumiskyky. Termiä resilienssi käytetään osin samassa merkityksessä kuin termiä kriisinkestävyys (kyky kestää kriisejä ja selviytyä niistä). (Sitra, 2018, <https://www.sitra.fi/artikkelit/mita-nama-kasitteet-tarkoittavat/>)

sekä erityisesti naisten ja nuorten aseman ja omistajuuden vahvistaminen ovat osa Suomen laajempaa kansainvälistä politiikkaa, ja vähentävät humanitaarisen avun tarvetta. Suomella on humanitaarista apua hyödyntävää tieteellistä, teknologista ja kaupallista osaamista. Kansainvälisessä vertailussa Suomi on edistynyt maa katastrofiriskien vähentämisessä, niihin varautumisessa ja varoitusjärjestelmien rakentamisessa.

## Humanitaarisen järjestelmän apu ei riitä kaikille

Kansainvälinen humanitaarinen järjestelmä ei tällä hetkellä pysty tarjoamaan apua kaikille sitä tarvitseville. Vaikka humanitaarisen avun määrä on kasvanut, tarpeiden valtaavan lisääntymisen vuoksi kuilu käytettävissä olevien resurssien ja avuntarpeen välillä on syventynyt. Lisäksi kriisialueet vastaanottavat vähemmän rahalahetyksiä diasporalta<sup>17</sup> ja ne hyötyvät verrokkimaita harvemmin kansainvälisistä investoinneista<sup>18</sup>. Tästä huolimatta, humanitaarisen avun osuus maiden kansainvälisestä rahoituksesta on alle 5 %. Humanitaarisen avun osuus vähenee huomattavasti, jos kokonaisuudessa huomioidaan myös maiden kansalliset resurssit.

17 Yksilöt ja verkostojen, järjestöjen ja yhteisöjen jäsenet, jotka ovat lähteneet lähtömaastaan/alkuperämaastaan mutta jotka pitävät yllä yhteyttä kotimaahansa. Käsite kattaa vakiintuneet ekspatriaattiyhteisöt, tilapäisesti ulkomailla olevat siirto-/vierastyöläiset, ekspatriaatit, joilla on vastaanottavan maan kansalaisuus, kaksoiskansalaiset ja toisen/kolmannen polven maahanmuuttajat. (*IOM Glossary on Migration*, toinen painos, 2011)

18 ALNAP, 2018



**Pelastakaa Lapset ry:n  
Suomen rahoituksella  
toteutettu lastensuojelu-  
projekti Somalian Baidoassa.**



Kuva: Mohamed Osman, Save the Children

## Suomen humanitaarisen avun linjaukset

Suomen apu on osa kansainvälistä humanitaarisen avun järjestelmää. Suomi toteuttaa humanitaarista apua kansainvälisen humanitaarisen oikeuden, kansainvälisten ihmis-oikeussopimuksien ja kansainvälisen pakolaisoikeuden määrittelemällä tavalla. Suomi on sitoutunut [Euroopan unionin \(EU\) humanitaarisen avun konsensukseen](#) ja YK:n yleiskokouksessa hyväksytyn [päättölauselman 46/182](#) toteuttamiseen (1991). Päättölauselma vahvistaa YK:n roolin humanitaarisen avun koordinoijana. Suomi on vahvasti sitoutunut YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 **Naiset, rauha ja turvallisuus** ja sitä seuranneiden päätöslauselmien agendaan, joiden päätavoitteina on vahvistaa naisten roolia ja päätösvaltaa konfliktien ehkäisyssä, ratkaisemisessa ja rauhanrakentamisessa sekä lisätä merkittävästi naisten turvallisuutta ja siihen vaikuttavia tekijöitä. Toiminnassa huomioidaan myös päätöslauselma 2250 **Nuoret, rauha ja turvallisuus**. Suomi noudattaa avustustoiminnassaan taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön [OECD:n kehitysapukomitean](#) ja EU:nkin hyväksymiä [hyvän humanitaarisen avunannon periaatteita](#). EU:n sitoutuminen periaatteelliseen humanitaariseen apuun on kirjattu [Lissabonin sopimukseen](#). Tämän lisäksi Suomi toimii [Sendain sopimuksen](#) suuntaviivojen puitteissa ja tukee sen edistämisestä vastaavaa YK- järjestöä, *UN Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR)*. Sendain sopimus ohjaa katastrofiriskien vähentämistä paikallisella, kansallisella, alueellisella sekä kansainvälisellä tasolla ja Suomi noudattaa sitä kaikessa kehitysyhteistyössään. Konfliktitilanteissa [kansainvälinen humanitaarinen oikeus](#) velvoittaa suojelemaan siviilejä ja pyrkii turvaamaan humanitaarisen avun perillepääsyn. YK:n ja muiden järjestöjen tarvearvioiden pohjalta apu pyritään kohdistamaan niille, jotka sitä eniten tarvitsevat.

Lisäksi Suomi on sitoutunut useisiin vapaaehtoiisiin humanitaarisiin aloitteisiin ja tavoitteisiin, kuten [Grand Bargain -aloite](#) sekä YK:n pääsihteerin *Agenda for Humanity*, jonka keskeisin viesti on, että ketään ei jätetä kehityksestä jälkeen. Monet aloitteista ovat teemaattisia, kuten vammaisia henkilöitä koskeva julistus *Charter on Inclusion of Persons with Disabilities in Humanitarian Action* tai *Call to Action*, jonka tavoitteena on ehkäistä ja kitkeä seksuaalista ja sukupuoleen perustuvaa väkivaltaa hätätilanteissa (*Call to Action on Eliminating Sexual and Gender-Based Violence in Emergencies*).

Suomi kanavoi humanitaarisen apunsa YK-järjestöjen, Punaisen Ristin ja Punaisen Puoli-  
likuun kansainvälisen liikkeen sekä sellaisten suomalaisten järjestöjen kautta, jotka ovat  
saaneet Euroopan komission pelastuspalvelun ja humanitaarisen avun (DG ECHO<sup>19</sup>)  
kumppanuusstatuksen.

## Tarveperustaista, syrjimätöntä ja tehokasta humanitaarista apua

Suomen tuki kohdennetaan maihin, joiden humanitaarisesta tilanteesta on laadittu tarve-  
arvio. Suomi kantaa vastuunsa rahoittajana varmistaen ennakoitavan ja nopean rahoituk-  
sen, joka on tehokkaan humanitaarisen avunannon perusedellytys.

Suomi haluaa varmistaa, että:

- apua annetaan ainoastaan humanitaarisiin tarpeisiin, ei poliittisten, sotilaallisten tai taloudellisten vaikuttimien pohjalta;
- Suomen rahoittamat humanitaariset järjestöt huomioivat toimintatavassaan ja operaatioissaan syrjimättömyyden, esteettömyyden sekä sukupuolten välisen tasa-arvon ja vammaisten henkilöiden oikeudet. Lisäksi järjestöjen tulee huomioida, että humanitaariset ohjelmat vastaavat myös sukupuolittuneisiin, sekä vammaisten henkilöiden ja eri ikäisten ihmisten tarpeisiin;
- apu annetaan avunsaajille aina kun mahdollista rahana tavara-avun sijaan, jotta apua tarvitsevat voivat itse hankkia tarvitsemansa hyödykkeet ja palvelut. Samalla tuetaan alueen talouden elpymistä ja kasvatetaan avusta epäsuorasti hyötyvien määrää;
- Suomen toiminta osaltaan tukee toiminnallista yhteistyötä, vahvistaa avunantaja-koordinaatiota sekä parantaa humanitaarisen avun seuranta- ja evaluointia;
- toiminta tukee, mahdollisuuksien rajoissa, erilaisten katastrofien ehkäisyä, niihin varautumista, katastrofiriskien vähentämistä ja niistä toipumista vahvistamalla paikallista kapasiteettia. Hätäavun, toipumisen ja kehityksen yhteensopivuutta vahvistetaan samoin kuin niiden koordinoitua muiden yhteisöjen voimavaroja lisäävien ja haavoittuvuutta vähentävien toimenpiteiden kanssa.

## Suomi vahvistaa suojelua sekä humanitaaristen periaatteiden kunnioitusta

Humanitaarista apua ohjaavan kansainvälisen oikeuden toteutumista ja kunnioittamista on systemaattisesti lisättävä. Vain siten voidaan varmistaa humanitaarinen avunanto, avun

19 EU:n humanitaarinen apu ja kansainvälinen pelastustoimen ja varautumisen avunantotoiminta (*civil protection*) on organisoitu saman komission pääosaston alle (DG ECHO). Komissio yhteen sovittaa EU:n ja sen jäsenmaiden antaman avun kokonaisuutta. Pääosaston toimialaan kuuluu humanitaarisen avun sekä luonnonkatastrofien lisäksi myös mm. teknologiset, kemikaali- ja ympäristöönnettomuudet. Kansainvälinen pelastustoiminta on integroitu osaksi EU:n avunannon järjestelmää kattaen mm. humanitaaristen avustusoperaatioiden tukitehtävät EU:n ulkopuolella.

”Inhimillisen hyvinvoinnin tulisi olla maailmanlaajuisen päätöksenteon ohjenuora. Kansainvälisen yhteisön on otettava huolehtiakseen:

- konfliktien ennaltaehkäisy ja niiden ratkaiseminen;
- ihmiskunnan hyvinvoinnin kannalta edullisten normien ylläpitäminen;
- ensisijaisesti heikoimmassa asemassa oleviin keskittyminen;
- toimitapamuutos avun välittämisestä avuntarpeen poistamiseen;
- koko ihmiskuntaan panostaminen: resurssien monipuolistaminen ja käytön optimointi.

Agenda for Humanity-toimintaohjelma erittelee, millaisia toimia näiden viiden vastualueen toteuttaminen vaatii.”

perillemeno sekä avustushenkilöstön turvallisuus ja osaltaan ennaltaehkäistä tai rajoittaa kriisien humanitaarisia seurauksia.

Suomen tavoitteena on:

- vahvistaa humanitaarisen oikeuden kunnioittamista ja lisätä siihen liittyvää vastuuvastuuta;
- korostaa humanitaarisen avun toimintaedellytysten ja siviiliväestön suojelun tärkeyttä sekä lisätä keskustelua ja ymmärrystä humanitaarisista periaatteista ja kansainvälisestä humanitaarisesta oikeudesta sekä niiden merkityksestä käytännössä;
- kohdistaa suojelu erityisesti niihin, jotka ovat kaikkein haavoittuvimmassa asemassa ja jotka tarvitsevat eniten tukea;
- vähentää seksuaalista ja sukupuoleen perustuvaa väkivaltaa sekä mahdollistaa seksuaali- ja lisääntymisterveyden ja -oikeuksien toteutumista;
- varmistaa vammaisten henkilöiden täysimääräinen ja mielekäs osallistuminen humanitaarisen avustustoiminnan kaikkiin vaiheisiin.

## Suomi tukee avunsaajien osallistumista sekä vammaisten, naisten ja lasten oikeuksia

Humanitaarisen avun tuloksellisuutta voidaan parantaa vain, jos avunsaajille taataan paremmat mahdollisuudet osallistua ja jos heidän vastuuvastuutaan lisätään. Ihmiset, joita kriisi on koskettanut, ovat tärkeä voimavara ja siksi heillä on tärkeä rooli myös humanitaarisen avustustyön toteuttamisessa.

Suomen tavoitteena on, että:

- vastuunkantajien kyky varautua ja vastata humanitaarisiin kriiseihin paranee ja hyödynsaajat osallistuvat riittävällä tavalla humanitaarisen toiminnan suunnitteluun, toteutukseen ja seurantaan sekä vaikutusten arviointiin;
- humanitaariset järjestöt ja muut toimijat valtavirtaistavat toimintaansa ilmasto- ja ympäristönäkökohdat sekä sukupuolten tasa-arvon ja syrjimättömyyden. Lisäksi näiden toimijoiden tulee kiinnittää erityistä huomiota kaikkein haavoittuvimmassa asemassa ja tilanteessa olevien ihmisten, kuten vammaisten henkilöiden, lasten, nuorten ja naisten oikeuksiin ja tarpeisiin;
- toimijat kiinnittävät erityistä huomiota vammaisten henkilöiden, naisten, tyttöjen ja nuorten sekä muiden sellaisten henkilöiden vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen, jotka joutuvat helposti moniperusteisen syrjinnän kohteiksi;
- tuetaan kriisialueiden väestön ja elinkeinoelämän toimintamahdollisuuksien ylläpitoa, palauttamista tai luomista, mahdollistamalla pienimuotoista ja keskisuurta yrittäjyyttä väestön ja yhteiskunnan omavaraisten resurssien vahvistamiseksi. Elinkeinojen ja yrittäjyyden tukemisessa korostetaan erityisryhmien, kuten vammaisten henkilöiden toimeentulon edistämistä.



## Suomi tehostaa humanitaarisen järjestelmän toimintaa

Suomen humanitaarinen työ on osa humanitaarisen avun kansainvälistä kokonaisuutta ja sen takia tuloksellista vain, mikäli koko järjestelmä toimii tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Järjestelmä itsessään koostuu avunantajista, toimeenpanijoista ja avunsaajista. Järjestelmän toimijakenttä on laajentunut. Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun liikkeen, kansainvälisten ja paikallisten järjestöjen sekä YK-järjestöjen lisäksi yksityisen sektorin toimijoilla on kasvava rooli avunannon toimeenpanijana. Teknologian kehitys on osaltaan muuttanut ja muuttaa edelleen toimintamalleja luoden uusia mahdollisuuksia ja samalla myös riskejä. Lisäksi ilmastonmuutos muuttaa toimintaympäristöä ja korostaa eri sektorien välisten synergioiden tärkeyttä.

Rahoittajana Suomi:

- myöntää nopeaa, ennakoitavaa, monivuotista, korvamerkitsemätöntä ja joustavaa humanitaarista rahoitusta, joka lisää humanitaarisen avun tehokkuutta, vaikuttavuutta, läpinäkyvyyttä, oikea-aikaisuutta ja vastuuvellisuutta;
- vaikuttaa aktiivisesti rahoittajayhteistyössä ja sitä kautta osaltaan vahvistaa avunantajien keskinäistä koordinaatiota, mikä luo edellytyksiä avunantajapohjan laajentumiselle;
- sitoutuu omalla toiminnallaan vahvistamaan humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön rahoituksen yhteensovittamista niin, että tuetaan esimerkiksi kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun yhteisiä strategisia tilanneanalyysyjä, tarvearviointeja, suunnittelua, riskinhallintaa ja päätöksentekoa;
- tukee yhteistyökanavien rakentamista humanitaarisen työn, kehitysyhteistyön ja rauhantien välille;
- tukee vastuun jakamista pakolaiskysymyksissä globaalin pakolaisia koskevan toimintaviitekehyksen eli [globaalin pakolaiskompaktin](#) (*Global Compact on Refugees*)<sup>20</sup> mukaisesti;
- tukee innovatiivisten ja käyttäjälähtöisten ratkaisujen laajamittaista kehittämistä ja käyttöönottoa. Erityisesti teknologiaa hyödyntävien toimijoiden on otettava toiminnassaan huomioon mahdolliset teknologiaan liittyvät tietoturvariskit. Teknologian tulee myös olla kaikkien saatavilla. Kehitystyössä on kiinnitettävä erityistä huomiota saavutettavuuteen ja esteettömyyteen;
- tukee luontopohjaisten ratkaisujen kehittämistä ja käyttöä erityisesti luonnonkatastrofeihin ja ilmastoriskeihin varautumisessa ja niistä toipumisessa;
- tukee vahvempaa yhteistyötä humanitaaristen ja kehitysyhteistyötoimijoiden sekä yksityissektorin ja elinkeinoelämän kanssa innovatiivisten ratkaisujen kehittämiseksi.

20 Globaali pakolaisia koskeva toimintaviitekehys eli globaali pakolaiskompakti (*Global Compact on Refugees*) neuvoteltiin YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n johdolla valmiiksi heinäkuussa 2018 ja hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa joulukuussa 2018. UNHCR konsultoi yli 18 kuukautta kestäneissä keskusteluissa YK:n jäsenmaiden lisäksi asiantuntijoita, kansalaisjärjestöjä ja itse pakolaisia. Suomi tukee pakolaiskompaktin tavoitteita. Suomi osallistui aktiivisesti kompaktin luonnosteluun korostaen muun muassa naisten ja tyttöjen sekä haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten vammaisten, oikeuksien huomioimista.

## Suomen humanitaarisen avun toteutus ja rahoitus

Suomen humanitaarisen tuen perustana toimivat maailmanlaajuiset hätäapuvetoamukset, luotettava analyysi kriisin vaikutuksista sekä suojelun ja aineellisen avun tarvearviointi. Suomen avun priorisoinnissa korostuvat köyhimmät ja hauraimmat maat, koska näillä mailla on usein heikompi kansallinen kapasiteetti ja vähemmän voimavaroja selviytyä kriisistä.

Humanitaarista työtä rahoitetaan kehitysyhteistyön määrärahoista ja sen osuuden määrittelyssä otetaan huomioon globaalien tarpeiden kehitys sekä kokonaisbudjetin asettamat reunaehdot. Suomen tavoitteena on kanavoida vuosittain vähintään kymmenen prosenttia varsinaisista kehitysyhteistyömäärärahoista humanitaariseen apuun. Määrärahojen allokointia voidaan lisätä huomioiden myös mahdolliset uudet, linjauksen kriteerit muutoin täyttävät rahoitusmallit. Näin ollen muutokset kehitysyhteistyön määrärahoihin vaikuttavat suoraan Suomen kykyyn antaa humanitaarista apua sitä eniten tarvitseville.

Humanitaarisilla kriiseillä on monitahoiset vaikutukset myös pidemmän aikavälin kehitykseen, ja Suomi kannustaakin järjestökumppaneitaan tekemään yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa. Avunannossa pitää ottaa huomioon valittujen toimintojen pitkäkestoiset vaikutukset ja mahdollisuuksien mukaan välttää päällekkäisten rakenteiden luomista, mikäli olemassa olevat järjestelmät mahdollistavat avun tehokkaan, tasapuolisen ja puolueettoman toimittamisen sitä eniten tarvitseville. Esimerkiksi käteisavun kohdalla tämä tarkoittaa avunsaajien taloudellisen toimintamuotojen osallisuuden edistämistä tai ylläpitämistä. Näin edesautetaan avunantoon liittyvien riskien vähentämistä, varhaista toimintaa sekä kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamista. Materiaalihankinnat tulee mahdollisuuksien mukaan toteuttaa kohdemaassa tai sen lähialueilla. Yhteistyötä paikallisten toimijoiden kanssa on priorisoitava, ellei se ole este humanitaaristen periaatteiden mukaiselle toiminnalle.

Suomi tukee luontopohjaisten sekä sellaisten uusien teknologisten ratkaisujen kehittämistä ja käyttöönottoa, joiden avulla vahvistetaan sosiaalista, taloudellista ja ympäristön

Maaailman Ruokajärjes-  
tön kautta vahvistetaan  
apua tarvitsevien ruoka-  
ohjelmaa Bangladeshissa.



Kuva: Saikat Mojumder, WFP



kannalta kestävää kehitystä. Myös tässä eri toimijoiden välistä vuoropuhelua on tuettava ja rohkaistava, jotta käytettävät ratkaisut ovat tilanteeseen ja ympäristöön sopivia ja niiden synergiaedut ovat tehokkaasti hyödynnettävissä.

Suomi valitsee tukemansa humanitaariset järjestöt niiden toimialan, toimintakyvyn ja toimintamahdollisuuksien perusteella. Näitä ovat esimerkiksi pääsy alueelle ja mahdollisuus toimittaa apu perille. Järjestöjen on oltava luotettavia, itsenäisiä ja puolueettomia humanitaarisia toimijoita. Lisäksi Suomi tunnustaa Punaisen Ristin ja Puolikuun kansainvälisen liikkeen erityisaseman kansainvälisessä humanitaarisessa järjestelmässä. YK:n ohella järjestöillä on merkittävä rooli humanitaarisessa toiminnassa. Suomi kanavoi varoja suomalaisten, ECHO:n kumppanuusstatuksen saaneiden järjestöjen kautta. Tuetuissa järjestöissä korostuu humanitaarisen avun ammattimaisuus ja sen edellyttämä erityisosaaminen. Järjestöillä on oltava koulutettua, humanitaariset toimintaperiaatteet hallitsevaa avustushenkilökuntaa, jolla on valmius nopeaan toimintaan. Suomi edellyttää tukemiltaan järjestöiltä osallistumista YK-koordinaatioon ja Punaisen Ristin ja Puolikuun kansainvälisen liikkeen kohdalla tiedonvaihtoon muiden toimijoiden kanssa.

Tehokkaan toiminnan edellytys on ennakoitava ja joustava rahoitus. Suomi on sitoutunut antamaan mahdollisimman suuren osan YK-järjestöjen tuesta yleistukena. Lisäksi voidaan myöntää maa- tai aluekohtaisesti korvamerkittyä tukea. Suomi tukee myös YK:n keskitettyä hätäapurahastoa CERFiä<sup>21</sup>. Yleistuen osalta Suomi tekee monivuotisia sitoumuksia tukemiensa keskeisten järjestöjen kanssa. Tuen ja järjestöjen määrä riippuu humanitaariseen apuun käytettävissä olevasta kokonaisbudjetista. Valtaosa humanitaarisen avun määrärahoista kanavoidaan heti budjettivuoden alussa. Suomi on sitoutunut tekemään vuoden alun varainjaon ja siihen liittyvät päätökset ensimmäisen vuosineljänneksen aikana. Lisäksi Suomi on sitoutunut tekemään nopeissa hätätilanteissa tarvittavat apupäätökset kolmen vuorokauden sisällä vetoimuksen saamisesta.

Ministeriön myöntämää humanitaarista apua säätelee valtioneuvostolaki. Sen käytössä on noudatettava myös kirjanpitolakia ja -asetusta, tilintarkastuslakia, hallintolakia, lakia julkisista hankinnoista, yhdistyslakia sekä säätiölakia. Myönnettäessä tukea Suomen Punaiselle Ristille sovelletaan lisäksi sitä koskevaa lakia ja asetusta. Järjestöt, joiden toimintaa Suomi humanitaarisin varoin tukee, sitoutuvat samalla ammattitaitoiseen kirjanpito- ja tilinpäätöskäytäntöön sekä tilintarkastus- ja yhdistyslakien mukaiseen tilintarkastus- ja toiminnantarkastuskäytäntöön. Järjestöillä on oltava ohjeet ja mekanismit korruption havaitsemiseen, estämiseen ja toimintaan mahdollisissa väärinkäyttö- ja korruptiotilanteissa.

21 Central Emergency Relief Fund

## Avun perillemenon ja toiminnan tuloksellisuuden seuranta

Avun perillemenon ja vaikutusten seuranta on oleellinen osa humanitaarista apua. Sen avulla varmistetaan, että apu on kohdennettu oikein, vähentänyt akuuttia hätää, tarjonut suojelua kriiseistä kärsiville sekä tukenut selviytymistä ja toipumista. Suomi saa tietoa avun tuloksellisuudesta OECD:n kehitysapukomitean vertaisarvioinneista, monenkeskisten järjestöjen tuloksellisuutta arvioivan MOPAN-verkoston kautta ja toteuttamalla yhteisiä arviointeja muiden avunantajien kanssa. Tämän lisäksi kaikki järjestöt raportoivat rahoittajilleen vuositason toimintansa tuloksista. Ulkoministeriö raportoi eduskunnalle humanitaaristen kumppanien tuloksista osana Suomen kehityspolitiikan tulostiedotusta.

Ministeriön edustajat osallistuvat säännöllisesti kansainvälisten järjestöjen kenttämatkoille sekä käyvät tiivistä vuoropuhelua järjestöjen ja muiden avunantajamaiden kanssa. Lisäksi Suomen edustustot tuottavat tilannetietoa ja analyysiä kriisialueilta. Avun seurannassa läheinen yhteistyö ministeriön eri osastojen, edustustojen, muiden ministeriöiden ja järjestöjen kanssa on välttämätöntä. Seurannassa hyödynnetään myös ulkoministeriön maastrattegioita ja niihin liittyvää raportointia sekä muiden kehitysyhteistyön tukimuotojen kautta saatua tietoa kohdemaista ja toimijoiden kapasiteetista.

Humanitaarisen avun myötävaikutuksesta sukupuolten välisen tasa-arvon ja vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumiseen seurataan keräämällä tietoa YK:n asettaman Washingtonin ryhmän ohjeistuksen<sup>22</sup> sekä DAC:in sukupuolten tasa-arvon edistämisen seurannan eli ns. *Gender Equality Marker*<sup>23</sup>-järjestelmän mukaisesti. Gender markerit määrittelevät minimikriteerit sille, mitä asioita sukupuolten tasa-arvoa edistävissä toiminissa tulee tarkastella.

22 Lisätietoa Washingtonin ryhmästä: <http://www.washingtongroup-disability.com/>

23 Lisätietoa Gender Policy Markerista: <https://www.oecd.org/dac/gender-development/dac-gender-equality-marker.htm>

Suomi tukee osaltaan yhteisiä raportointi-, seuranta- ja arviointikäytäntöjä. Suomi tiedottaa aktiivisesti humanitaarisesta toiminnastaan ja ilmoittaa avustuspäätöksistään ECHO:n *Edris*-järjestelmään, josta ne päivittyvät myös [OCHAn Financial Tracking System](#) -järjestelmään. Suomi edellyttää tukemiltaan järjestöiltä pitkäjänteistä työtä läpinäkyvyyden ja tilivelvollisuuden parantamiseksi. Lisäksi Suomi odottaa oikea-aikaista tietoa mahdollisista väärinkäytöksistä sekä selvitystä siitä, miten tapauksiin on reagoitu ja mitä korjaustoimia on suunniteltu toteutettavaksi. YK-järjestöjen suhteen raportoinnissa noudatetaan YK:n yleiskokouksessa tai järjestön johtokunnassa sovittuja raportointimuotoja sekä tilintarkastus- ja taloushallinnon käytäntöjä.

Suomi on sitoutunut tuottamaan ulkopuolisen arvion tässä julkaisussa esitetyn linjauksen mukaisen humanitaarisen avunannon toimivuudesta.

CP-vammainen Abdul Rahman, 12, harjoittelee isänsä kanssa kävelyä Punaisen Ristin ja Puolikuun Homsin kuntoutuskeskuksessa Syyriassa.



Kuva: Maria Santto, Suomen Punainen Risti





”Suomi on sitoutunut kanavoimaan vuosittain vähintään 10 prosenttia varsinaisista kehitysyhteistyö-määrärahoista humanitaariseen apuun. Humanitaarista apua kohdennetaan virallisen kehitysavun (ODA) kohdemaihin.”



**Ulkoministeriön**  
Julkaisuja

2019:1

ISSN 2489-7248 (print)  
ISSN 2489-7574 (pdf)  
ISBN 978-952-281-335-0  
PDF ISBN 978-952-281-334-3